

■ 書評

加藤一郎『公共事業と地方分権』日本経済評論社、1998年

只 友 景 士 (滋賀大学)

本書は、『公共事業と地方分権』というタイトルが示すように、「公共事業」と「地方分権」という現代財政学の重要な研究テーマに関する研究書である。昨今、公共事業は、環境保全、公共事業の効率性、地域づくりのあり方など多様な視点から厳しい批判にさらされている。諫早湾干拓事業や神戸空港建設問題、長良川河口堰問題など大規模公共事業への厳しい批判や公共事業を批判する市民運動の高まりは、単に公共事業への批判だけではなく、官僚主導の地域開発への反発と地域づくりへの市民の関心の高まりを背景としている。本書は、こうした時代状況を考える上で、「地方自治」と「公共性」をキーワードにいくつかの重要な論点を提示している。

本書の特徴の一つは、公共事業論が効率性の視点でのみ論議されがちなのに対し、公共事業を「人間の能力の発展という視点」から検討を加え、ベティ、スミスに源流を遡り、エンゲルスの「人間の再生産の場としての地域」という視角から公共事業を分析しており、「生産力効果」からの公共事業改革論とは違った分析を進めている点であろう。本書の第二の特徴は、マルクス、クラーク、オコンナーらの所説を紹介しながら、我が国の社会資本研究の成果を整理し、公共事業が地域開発の手段に転化していく過程を解明している点である。そして第三の特徴は、社会資本論研究の成果として、生活と環境を重視する自主的な地域づくりを地域社会や住民が進める地方分権型公共事業の構想とそれを支える財政システムに関する考察がなされていることであろう。従来型の地域開発の手段に転化した公共事業の「公共性」への批判と住民自治の意義が理論的かつ実証的に展開されてい

る。

本書の内容を簡単に見ていこう。まず、第1章「社会資本論の展開」では、社会資本をどう捉えるのかという理論的課題に対し、マルクス「公共事業の社会資本化による問題」、クラーク「オーバーヘッド・コスト論、間接費の社会化としての社会資本」、オコンナー「国家経費の役割の分析から社会資本を規定」といった所説の紹介を通じ、社会資本論研究の理論的成果を整理し、公共事業改革論の理論的基礎を展開している。特に、オコンナーの「社会資本を地域と結びつける」考えは、本書のテーマである公共事業論と地方分権論の橋渡しの理論的枠組みを提供している。

第2章「経済成長と地域開発」では、我が国の高度成長期の社会資本を題材に、公共事業が国家的管理と産業基盤的性格を強め、地域開発の手段となっていくこと、国富構造の変化から国富の資本的性格が強化されたことなどが明らかにされている。続く、第3章「財政危機と公共投資」では、オイルショック以後の低成長経済と財政危機の深刻化した1970年代以後の社会資本政策の展開を題材に、高度経済成長のひずみである公害・都市問題の深刻化と社会資本政策の変遷を追いながら、国と地方の財政関係と公共事業問題を論じている。高度成長期の公共事業を梃子にした国主導の地域開発は公害・都市問題の激化をもたらした。公害・都市問題の発生と深刻化は、住民運動の広がりや革新自治体の誕生をもたらした。革新自治体は、住民運動を背景に自主的な都市整備を進めるために財政自主権の主張を行い、一方、国は、地方自治体の財政自主権の制限と大量の国債発行による補助事業の拡大、行政事務の国への集中で対

抗した。しかし、深刻な財政危機のもと、80年代からの補助事業から単独事業への転換が起きていく。こうしたことから、補助金の整理や地方自治体の財政自主権と言った国と地方自治体の財政関係が、公共事業改革問題の重要なキーになることが明らかにされている。

第4章「地域の視点と地方分権」では、「経済学は人間の生活の場として地域とらえる視点が弱」く、この弱点を補うために、エンゲルスの議論を取り上げ「人間の再生産の場としての地域を位置づける必要がある」としている。こうした視点から地方分権の意義と分権化の際に大きな問題となる地域格差（地域経済の不均衡発展）を論じている。

終章「地方分権型公共事業の可能性」では、「地域づくりのための公共事業を、地方自治体が主体になって行っていく、地方分権型公共事業の可能性」を探っている。加藤氏は、公共事業の見直しの方向性を、「(公共事業は) 経済成長に対する効果を減少させている事実、地方単独事業が増加している事実、(公共事業が) 地方の雇用確保に貢献している事実」から「経済成長を目標とするのではなく、生活と地域環境の改善に寄与する公共事業を、全国的な観点からよりもきめ細かい地域の視点に立って、機械を使つての作業能率の向上を図るよりも人手を活用することによる事業を重視することになる」としている。さらに、税・財源の確保問題では、第一段階として、地域格差を考慮して、「補助金などの特定財源を地方交付税などの一般財源に転換していくこと」が必要であるとしている。地域が主体となって、地域の個性にあった公共事業を行うには国の補助金行政の枠を取り払う必要があるからである。そして、第二段階で、地方税源の充実を求められるであろうと考えている。そして、そうした新しい地方税は、新しい税理念の上のうち立てられるかもしれないと論じている。地方分権の税・財源構想のとき問題になるのが、地域の経済格差からくる地方税の地域格差拡大の問題であった。加藤氏は、新しい税理念を地球環境保全の理念から

構想している。つまり、新しい地方税を地球環境、国土という公共財の使用料として、あるいは、経済活動が環境の及ぼすbadへの課徴金として設定し、経済活動水準の低い地域への財源の移転を構想しているのである。以上が本書の概略である。

本書は、公共事業から見た地方分権論を展開している。そして、公共事業改革論として「地方分権型公共事業」概念を打ち出しており、公共事業問題に関心のある研究者、一般読者にとって大変興味深いものであろう。経済のグローバル化の進展と少子・高齢化社会を迎えるに当たり、「地域づくり」は、公共事業だけでなく、介護や社会的弱者を保護するセイフティ・ネットの役割を果たす「地域社会ネットワークづくり」も求められてきている。そういった意味で、オコンナーが資本蓄積との関連で、社会資本のうち労働の再生産費を低下させる「勤労者階級によって集団的に消費される財や社会保障」を「社会的消費」と規定し、その消費の場として家族や地域を設定している点は興味深く、地域から公共事業を考える視点を提供した本書の意義は大きい。

加藤氏は、NPOなど住民組織が直接的な役割を果たすことを具体的には想定されていないようであるが、住民自治による地方分権を構想している。昨今の公共事業批判の背景には、官僚主導の地域開発への反発と環境破壊や地域社会づくりへの市民の関心の高まりがあろう。市民やNPOの力量は着実に高まってきている。逗子市で試みられている「民営化」とは違う形で地域住民に仕事を委託する方式など、専門的能力を持ったNPO、市民組織が、ある時は自治体と協力しながら、ある時は自治体の役割を肩代わりするなど多様な公共性の担い手として登場してくるのではなかろうか。市民が力量を高め、「社会的消費」を市民自身のものに取り戻す過程にあるとみることはできないであろうか。本書は、社会的共通資本の市民的管理、住民自治の必要性と可能性を示しているように思われる。